

Instituições de controle como catalisadoras da coerência climática das políticas públicas¹

Public audit institutions as catalysts of climate policy coherence

Instituciones de auditoría pública como catalizadoras de la coherencia en las políticas climáticas

Juliana Fernandes Guimarães

<https://doi.org/10.36428/revistadacgu.v17i32.816>

Resumo: O artigo aborda o papel das instituições de controle público como catalisadoras da coerência nas políticas climáticas no Brasil. Parte da constatação de que a fragmentação das políticas públicas, especialmente em contextos federativos, compromete a efetividade da ação climática. Nesse cenário, o texto argumenta que a coerência política - entendida como a articulação entre políticas setoriais - é essencial para enfrentar os desafios da governança climática. A análise destaca o potencial das instituições de controle, como tribunais de contas e controladorias, em identificar incoerências sistêmicas entre políticas públicas, sobretudo por sua capacidade de atuar transversalmente e com base em evidências. O artigo também explora ferramentas e metodologias internacionais, como o orçamento verde e a rotulagem orçamentária climática (*green budget tagging*), que permitem rastrear despesas e receitas públicas de acordo com seus impactos ambientais. Esses instrumentos são apontados como vias concretas para aumentar a transparência, a *accountability* e a efetividade da ação climática no setor público. A implementação recente de mecanismos de etiquetagem ambiental no orçamento federal brasileiro é analisada como um avanço, embora ainda com limitações, como a falta de monitoramento de efeitos indiretos e a ausência de distinção entre despesas de mitigação e adaptação. Conclui-se que, para transformar a coerência política de ideal retórico em prática institucional, é fundamental ampliar a atuação sistêmica dos órgãos de controle, integrar metodologias de rastreamento fiscal e fortalecer a cultura de transparência e avaliação de impacto.

Palavras-chave: coerência de políticas, mudanças climáticas, governança climática, orçamento verde, auditoria pública

Abstract: This article discusses the role of public audit institutions as catalysts for coherence in climate policies in Brazil. It begins with the premise that the fragmentation of public policies, especially in federative contexts, undermines the effectiveness of climate action. In this context, the article argues that policy coherence- understood as the articulation between sectoral policies - is essential to address the challenges of climate governance. The analysis highlights the potential of public audit institutions, such as audit courts and comptroller general offices, to identify systemic inconsistencies across public policies, especially due to their cross-cutting mandate and evidence-based approach. The article also explores international tools and methodologies, such as green budgeting and climate budget tagging, which enable the tracking of public expenditures and revenues based on their environmental impacts. These instruments are presented as concrete means to enhance transparency, *accountability*, and the effectiveness of climate action in the public sector.

1. Artigo submetido em 01.07.25 e aceito em 31.10.2025

The recent implementation of environmental tagging mechanisms in Brazil's federal budget is analyzed as a step forward, albeit with limitations - such as the lack of monitoring of indirect effects and the absence of differentiation between mitigation and adaptation expenditures. The article concludes that transforming policy coherence from a rhetorical ideal into institutional practice requires expanding the systemic role of public audit institutions, integrating fiscal tracking methodologies, and strengthening a culture of transparency and impact assessment.

Keywords: policy coherence, climate change, climate governance, green budgeting, public auditing

Resumen: El artículo analiza el papel de las instituciones de auditoría pública como catalizadoras de la coherencia en las políticas climáticas en Brasil. Parte del reconocimiento de que la fragmentación de las políticas públicas, especialmente en contextos federativos, compromete la efectividad de la acción climática. En este escenario, se argumenta que la coherencia política — entendida como la articulación entre políticas sectoriales — es esencial para enfrentar los desafíos de la gobernanza climática. El análisis destaca el potencial de las instituciones de auditoría pública, como los tribunales de cuentas y las contralorías, para identificar incoherencias sistémicas entre políticas públicas, especialmente por su capacidad de actuar de forma transversal y basada en evidencias. El artículo también explora herramientas y metodologías internacionales, como el presupuesto verde y el etiquetado presupuestario climático (*green budget tagging*), que permiten rastrear ingresos y gastos públicos según sus impactos ambientales. Estos instrumentos se presentan como vías concretas para aumentar la transparencia, la rendición de cuentas y la efectividad de la acción climática en el sector público. La reciente implementación de mecanismos de etiquetado ambiental en el presupuesto federal brasileño se analiza como un avance, aunque con limitaciones, como la falta de monitoreo de efectos indirectos y la ausencia de distinción entre gastos de mitigación y de adaptación. Se concluye que transformar la coherencia política de ideal retórico en práctica institucional requiere ampliar el papel sistémico de las instituciones de auditoría pública, integrar metodologías de seguimiento fiscal y fortalecer una cultura de transparencia y evaluación de impactos.

Palabras clave: coherencia de políticas, auditoría pública, gobernanza climática, presupuesto verde, cambio climático

1. Introdução

A crise climática constitui hoje um dos principais desafios dos governos, exigindo respostas integradas e coerentes. Apesar do reconhecimento crescente de sua urgência, as políticas públicas permanecem fragmentadas, resultando em esforços pouco eficazes. Diferentemente de problemas públicos tradicionais, a mudança climática demanda coordenação simultânea entre políticas de energia, transportes, agricultura, habitação, saúde e finanças, criando necessidade inédita de integração sistêmica na ação estatal.

No Brasil, essa necessidade de coerência enfrenta obstáculos significativos devido à sua estrutura federativa complexa e territorialmente diversa. Essa característica cria múltiplas instâncias de decisão que normalmente operam com lógicas próprias, dificultando a articulação necessária entre níveis de governo. Soma-se a isso a persistência de abordagens setoriais que ignoram a natureza transversal da questão climática, o que resulta em con-

dições patentes, como os investimentos massivos na produção e extração de combustíveis fósseis de forma simultânea a compromissos de transição energética.

É diante desse cenário que este artigo propõe examinar o potencial das instituições de controle público como catalisadoras da coerência climática. Tribunais de contas e controladorias ocupam posição única no sistema governamental, já que possuem mandato transversal para examinar toda a ação estatal, acesso privilegiado a dados de execução orçamentária e instrumentos legais para a responsabilização. Mais importante, podem transformar análises sobre coerência, normalmente abstratas, em evidências objetivas com o rastreamento de recursos públicos, revelando onde os governos efetivamente alocam suas prioridades.

Metodologicamente, este estudo adota abordagem qualitativa, de caráter exploratório e teórico, fundamentada em revisão de literatura nacional e internacional, bem como em análise de documentos

oficiais produzidos por organismos multilaterais e instituições de controle. O objetivo não é oferecer avaliação empírica da atuação brasileira, mas propor um enquadramento conceitual que permita compreender as barreiras à coerência climática e as possibilidades de atuação dos órgãos de controle nesse campo.

O artigo organiza-se em quatro seções principais: a Seção 2 discute as barreiras estruturais e políticas à coerência climática, analisa as limitações dos instrumentos tradicionais de coordenação e identifica lacunas metodológicas que justificam a necessidade de novos atores institucionais; a Seção 3 examina o papel das instituições de controle, suas vantagens comparativas, limitações operacionais e experiências internacionais; a Seção 4 apresenta o orçamento verde como ferramenta prática de coerência, explorando metodologias de implementação e a experiência brasileira recente; por fim, a Conclusão sintetiza as contribuições do estudo e propõe agendas de pesquisa para o desenvolvimento do campo.

2. O desafio da coerência das políticas na governança climática

2.1. Conceito e dimensões da coerência climática

A governança climática atual enfrenta uma contradição básica: embora o caráter amplo e interconectado da mudança climática exija respostas integradas, as estruturas governamentais continuam organizadas em divisões por setores que favorecem a fragmentação. O conceito de coerência de políticas tem sido desenvolvido por diferentes estudos sobre políticas públicas, cada um destacando aspectos específicos que se tornam especialmente importantes no contexto climático devido às conexões entre setores econômicos, sociais e ambientais.

Nilsson *et al.* (2012) definem coerência como a capacidade de “reduzir sistematicamente conflitos e promover sinergias entre diferentes áreas para alcançar objetivos comuns”. Para os autores, a coerência deve ser entendida como um processo dinâmico e contínuo, que envolve a articulação de políticas em diferentes dimensões --- horizontal (entre setores), vertical (entre níveis de governo) e temporal (ao longo do tempo). May *et al.* (2006) enfatizam a coerência como compatibilidade entre objetivos, instrumentos e resultados das políticas públicas, mostrando que a ausência de coerência pode gerar contradições internas, comprometendo a efetividade da ação governamental.

Já Mickwitz *et al.* (2009) abordam a coerência como um critério de avaliação de políticas públicas. Para eles, não se trata de um conceito que possa ser mensurado diretamente, mas de uma qualidade que deve ser inferida pela análise das interações entre políticas, especialmente no que diz respeito à identificação de sinergias e conflitos. Nesse sentido, a coerência é vista como um parâmetro de análise que permite avaliar até que ponto políticas setoriais convergem para objetivos mais amplos, como os ligados à sustentabilidade e à mitigação das mudanças climáticas.

Essa multidimensionalidade conceitual revela por que abordagens tradicionais de coordenação se mostram inadequadas para a governança climática, que demanda simultaneamente articulação processual, consistência instrumental e avaliação sistemática de interações políticas. Como observa Giddens (2009), o caráter sistêmico da questão climática torna abordagens isoladas insuficientes, criando necessidade de integração institucional que transcende modelos convencionais de coordenação setorial.

A Agenda 2030 reconhece essa centralidade ao estabelecer, por meio do Objetivo de Desenvolvimento Sustentável (ODS) 17.14, a meta específica de “aumentar a coerência das políticas para o desenvolvimento sustentável”. Esse reconhecimento formal admite que, sem articulação efetiva entre políticas, os demais objetivos climáticos e de sustentabilidade ficam estruturalmente comprometidos, independentemente de sua qualidade técnica individual. A coerência deixa de ser desejável para tornar-se condição necessária da governança climática efetiva.

2.2. Barreiras à coerência: estruturais e políticas

O conflito entre especialização e integração representa a primeira barreira estrutural à coerência climática. Bouckaert *et al.* (2010) documentam como a Nova Gestão Pública estimulou organizações autônomas focadas em otimização setorial, aumentando desconexões entre ciclos de políticas. Essa dinâmica cria o que a Organização para a Cooperação e Desenvolvimento Econômico (Organisation for Economic Co-operation and Development [OECD], 2023) identifica como resistência natural das instituições à integração sistêmica necessária à governança climática.

No contexto brasileiro, o sistema federativo adiciona complexidade estrutural. Cavalcante (2025) e Lopes e Carvalho (2025) identificaram como União, estados e municípios seguem lógicas próprias e raramente estabelecem diálogos efetivos sobre políticas climáticas. O resultado é um conjunto de ini-

ciativas desarticuladas, muitas vezes contraditórias, que desperdiçam recursos públicos e comprometem a credibilidade dos compromissos internacionais assumidos.

Há ainda as resistências políticas que surgem à medida que políticas climáticas ameaçam interesses econômicos consolidados, especialmente nos setores energético e agrícola. Capelari *et al.* (2020) evidenciam como a bancada ruralista no Congresso Nacional articula coalizões suprapartidárias para moldar legislação em favor de vantagens econômicas imediatas, enquanto Mendes e Viola (2023) identificam *gaps* de coordenação em setores estratégicos onde pressões de grupos incumbentes retardam a transição para fontes renováveis.

Essas dinâmicas são alimentadas, principalmente, pela assimetria temporal entre custos e benefícios das políticas climáticas. Como demonstra a OECD (2023), os custos, como fechamento de termelétricas, restrições ao desmatamento ou retirada de subsídios da indústria relacionados a combustíveis fósseis, recaem de forma imediata sobre grupos específicos, que se mobilizam contra as mudanças. Já os benefícios, como ar mais limpo, clima estável e resiliência econômica, distribuem-se no tempo e no espaço, gerando passividade dos potenciais beneficiários

Por fim, a “captura tecnocrática da transparência”, conceito desenvolvido por Gupta e Mason (2016), completa o ciclo de obstáculos à coerência climática. Relatórios técnicos excessivamente complexos tornam-se incompreensíveis para não-especialistas, impossibilitando a participação cidadã na identificação de contradições políticas. Essa dinâmica perpetua incoerências ao mantê-las ocultas na complexidade institucional.

O Enhanced Transparency Framework do Acordo de Paris estabelece protocolos sistemáticos para acompanhar o progresso das contribuições nacionalmente determinadas. Contudo, Gupta e van Asselt (2019) observam que esse instrumento negligencia dimensões críticas, como a ambição política real, a distribuição equitativa de esforços e a coerência efetiva entre políticas setoriais. O foco no monitoramento técnico de emissões acaba por obscurecer contradições políticas mais profundas.

Jordan e Lenschow (2010) destacam que a integração ambiental se consolidou como princípio amplamente aceito, recebendo forte apoio retórico em documentos oficiais. No entanto, sua implementação concreta permanece, em grande parte, parcial, inconsistente e decepcionante. Em muitos casos, a

integração climática traduz-se mais em discurso do que em prática efetiva, mantendo a fragmentação operacional mesmo sob a retórica da coerência.

2.3. Soluções tradicionais e suas limitações

A criação de estruturas formais de coordenação é uma resposta tradicional aos problemas de fragmentação entre setores governamentais. Adelle e Russel (2013) identificam conselhos interministeriais, comitês transversais e secretarias integradas como elementos fundamentais para fortalecer a governança climática. Esses instrumentos podem favorecer o diálogo entre diferentes setores e evitar conflitos entre políticas (Nilsson *et al.*, 2012).

Bouckaert *et al.* (2010) consideram esses arranjos horizontais alternativas promissoras às estruturas hierárquicas tradicionais, criando espaços institucionais para maior integração entre órgãos governamentais. A OECD (2025a) propõe o modelo de “governança por missões”, que define metas setoriais integradas orientadas por objetivos que atravessam diferentes áreas.

Entretanto, experiências práticas mostram limitações importantes desses mecanismos. A coordenação efetiva exige mais do que a criação de estruturas institucionais: é necessário alterar as métricas de desempenho que orientam cada ministério. Sem mudanças nos incentivos básicos que guiam decisões setoriais, a cooperação permanece superficial e esporádica.

No Brasil, a trajetória da Política Nacional sobre Mudança do Clima revela as dificuldades de consolidar a agenda ambiental como prioridade estratégica. Embora formalmente coordenada pelo Comitê Interministerial, foi o Ministério do Meio Ambiente que assumiu o protagonismo de fato, evidenciando a fragilidade da governança transversal. A falta de monitoramento consistente e a cooperação limitada entre ministérios reduziram a capacidade de identificar obstáculos e promover ajustes tempestivos, resultando em uma coordenação enfraquecida, incapaz de orientar os principais projetos de desenvolvimento nacional (Senado Federal, 2019).

O Plano Plurianual (PPA) ilustra simultaneamente avanços e limitações dos instrumentos tradicionais de coordenação. Recentemente, o PPA 2024-2027 incorporou a Agenda Transversal Ambiental com 50 programas, 113 objetivos e 372 entregas (Ministério do Planejamento e Orçamento [MPO], 2024). O movimento representou um avanço no discurso da integração e da coerência, mas mostrou-se ainda insuficiente em termos de efetividade. A manutenção

de investimentos em combustíveis fósseis dentro dessa mesma Agenda expõe contradição evidente entre compromissos internacionais e escolhas políticas, demonstrando que a enumeração de metas, mesmo entre diversos setores governamentais, não garante coerência substantiva.

A distância entre teoria e prática continua porque os instrumentos atuais não alteram os incentivos fundamentais que orientam as decisões de cada ministério. A coordenação entre ministérios funciona apenas superficialmente quando não se muda a forma como cada um é avaliado. As ferramentas de análise produzem relatórios que não geram mudanças concretas quando não há capacidade para implementar suas recomendações. A transparência mantém as contradições visíveis apenas para técnicos quando não alcança o debate público, sem criar pressão política para as correções necessárias.

Nesse contexto, as instituições de controle público representam uma alternativa institucional diferenciada. Sua posição no sistema governamental brasileiro oferece vantagens comparativas inexploradas para catalisar a coerência climática, superando as limitações identificadas em razão de características institucionais específicas que serão analisadas na Seção 3.

2.4. Lacunas metodológicas e caminhos avaliativos

Identificar barreiras e instrumentos disponíveis é apenas o primeiro passo para construir a coerência climática. O próximo desafio é medir e avaliar se as políticas climáticas estão realmente integradas e alinhadas com as outras políticas governamentais. A dificuldade surge da própria natureza da coerência, pois seu conceito é relativo e não pode ser medido diretamente (Mickwitz *et al.*, 2009).

Estudo recente da OECD (2024a) mostra que as principais lacunas para fortalecer a coerência entre os ODS estão na falta de ferramentas capazes de avaliar e tratar os impactos das políticas. Entre os principais problemas estão o monitoramento e a comunicação de efeitos que ultrapassam fronteiras setoriais — ambos fundamentais para orientar decisões e ajustar políticas —, e o uso de mecanismos de planejamento, como o orçamento público, para integrar efetivamente o desenvolvimento sustentável às políticas e ao financiamento público.

Esses problemas também aparecem no Brasil. Como observa Jannuzzi (2021), nossas avaliações de políticas públicas ainda se concentram em indicadores de eficiência administrativa e cumprimento de regras legais. Esses indicadores são importantes,

mas não mostram as interações complexas que determinam os impactos climáticos. Uma política pode funcionar perfeitamente do ponto de vista burocrático enquanto prejudica as metas climáticas por meio de efeitos indiretos que não são acompanhados.

Diante dessas limitações, parte da literatura tem buscado melhorar os métodos de medição e avaliação. No âmbito dos ODS, Gaska (2021) destaca, por exemplo, análises de rede e de correlação, a aplicação da metodologia de entrada-saída, modelagem econométrica e análise de causalidade, todas voltadas para identificar sinergias e conflitos. De forma complementar, a OECD (2025b) enfatiza que a eficácia das políticas de descarbonização depende de informações mais sólidas sobre pegada de carbono, um indicador com grande potencial, mas cuja aplicação sistemática ainda enfrenta limitações de capacidade técnica nos órgãos setoriais.

Além disso, Righettini e Lizzi (2022) alertam para a falta de estruturas analíticas capazes de lidar com as particularidades de cada contexto político e permitir comparações entre diferentes setores. Nesse contexto, o uso de abordagens quantitativas tem ganhado força. A pesquisa de Guerrero e Castañeda (2021) mostrou limitações nas abordagens puramente qualitativas, nas quais análises de discursos e documentos capturam as intenções declaradas, mas frequentemente escondem as verdadeiras prioridades governamentais, moldadas por dinâmicas políticas que não aparecem nos registros formais. Por isso, indicadores quantitativos são fundamentais, pois revelam o que os governos realmente priorizam por intermédio de suas alocações orçamentárias.

No mesmo sentido, Fopa Tchinda e Talbot (2024) identificaram poucas pesquisas sobre a relação entre coerência e alocação de recursos financeiros. Embora o papel dos recursos seja frequentemente mencionado como fator essencial para alcançar metas climáticas, por meio de instrumentos como o Fundo Verde para o Clima ou impostos sobre carbono, poucos estudos analisam como esses recursos são efetivamente distribuídos e utilizados.

Mesmo assim, não há solução única. A complexidade dos métodos leva Ochs *et al.* (2020) a concluir que não existe uma “bala de prata”, pois cada ferramenta serve para fins específicos, exigindo combinações adaptadas a cada situação. É justamente diante dessas limitações metodológicas e institucionais que surge a necessidade de atores com capacidade de análise ampla e autonomia técnica para desenvolver e aplicar ferramentas adequadas à

realidade nacional. Assim, órgãos de controle, por sua posição que abrange diferentes áreas do governo e sua capacidade técnica consolidada, podem transformar diagnósticos fragmentados em avaliações integradas, convertendo a identificação de problemas em pressão institucional por mudanças efetivas nas políticas públicas.

3. Instituições de controle como catalisadoras da coerência climática

3.1. Vantagens comparativas para a coerência climática

As instituições de controle público ocupam uma posição única no sistema governamental, a qual lhes permite identificar e corrigir problemas climáticos no conjunto do governo. Diferentemente de ministérios setoriais, essas instituições possuem autoridade para examinar diferentes áreas da ação governamental, acesso especial a dados de execução orçamentária e resultados de políticas, bem como a autonomia técnica para produzir diagnósticos baseados em evidências. Essa combinação de características as posiciona como atores especiais para transformar compromissos climáticos que existem apenas no discurso em mudanças institucionais efetivas.

A vantagem em termos de informação constitui o primeiro diferencial dessas instituições. Como documenta Le Blanc (2025), órgãos de controle já coletam e processam grandes volumes de dados sobre programas governamentais, execução orçamentária e resultados de políticas, um “potencial informacional” ainda pouco explorado. No contexto climático, essa capacidade permite mapear fluxos financeiros que mantêm ou transformam a economia baseada em carbono, revelando contradições invisíveis ou ignoradas pelos órgãos setoriais. Enquanto ministérios otimizam seus próprios indicadores, instituições de controle podem avaliar impactos no conjunto das decisões governamentais.

Essa necessidade de avaliação integrada vai ao encontro das transformações nas formas de atuação dos órgãos de controle, observadas na última década. Mattei *et al.* (2021) documentam a evolução do controle público de função apenas de fiscalização para papel de consultoria e proposição, criando condições para incorporar sistematicamente a dimensão climática nas análises institucionais. Diferentemente das pressões políticas ou sociais que podem ser contestadas, os diagnósticos técnicos baseados em evidências, nos trabalhos de auditoria

ou de consultoria, geram pressão institucional mais consistente por mudanças de rumo.

Para completar, cabe destacar como vantagem a capacidade de responsabilização. Instituições de controle possuem instrumentos legais para não apenas identificar problemas, mas também exigir correções por parte dos órgãos responsáveis. Essa combinação de diagnóstico e poder de fazer cumprir cria incentivos concretos para que gestores públicos incorporem critérios climáticos em suas decisões rotineiras, o que pode fomentar a incorporação da coerência na prática administrativa.

3.2. Limitações operacionais

Reconhecer o potencial das instituições de controle exige, ao mesmo tempo, identificar suas limitações estruturais e as condições necessárias para que sejam eficazes na promoção da coerência climática. Essas limitações não inviabilizam a proposta, mas definem os limites realistas de sua implementação, relacionados à dependência informacional dos órgãos auditados, à necessidade de capacitação técnica especializada e à resistência político-administrativa esperada.

A dependência de informações constitui a primeira limitação crítica. Instituições de controle dependem principalmente de dados fornecidos pelos próprios órgãos auditados, criando diferenças de informação que podem esconder problemas. Na área climática, onde impactos indiretos são frequentes e complexos, essa dependência se intensifica diante das conhecidas lacunas dos dados ambientais brasileiros. O Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE, 2024) identificou “omissões metodológicas e em seus metadados” como principal deficiência nas estatísticas ambientais nacionais, enquanto Mariano *et al.* (2024) documentaram que bases de dados estaduais apresentam apenas 33% de abertura, em comparação com 65% das federais. Avaliar se uma política de infraestrutura é compatível com o clima exige dados sobre emissões, vulnerabilidades e alternativas tecnológicas que podem não estar disponíveis, ser incompletos ou contestados pelos gestores responsáveis.

A capacitação técnica especializada representa a segunda limitação operacional. Como observa Niemenmaa (2025), incorporar análise de coerência climática não exige reinventar estruturas institucionais, mas demanda uma “nova forma de pensar” que reconheça as conexões entre políticas. Isso implica investimento significativo em capacitação de auditores para dominar metodologias de avaliação

de impacto climático, sistemas de classificação ambiental e estruturas de coerência.

A resistência político-administrativa representa talvez o desafio mais complexo. Promover coerência climática implica questionar decisões consolidadas de ministérios poderosos, confrontar grupos de interesse estabelecidos e alterar indicadores de desempenho que orientam carreiras na burocracia. Instituições de controle, mesmo com autonomia formal, operam em ambiente político onde recomendações podem ser contestadas, recursos podem ser reduzidos e atribuições podem ser questionadas.

Embora significativas, essas limitações não constituem barreiras intransponíveis. Experiências internacionais demonstram que os órgãos de controle podem desenvolver capacidades para superar esses obstáculos por intermédio de estratégias institucionais específicas, metodologias consolidadas e ferramentas práticas testadas.

3.3. Boas práticas e metodologias consolidadas

Experiências internacionais demonstram caminhos concretos de superação. O Tribunal de Contas do Canadá incorporou o desenvolvimento sustentável ao seu mandato desde 1995, criando o cargo de Comissário de Meio Ambiente e integrando sistematicamente os ODS em suas auditorias, utilizando-se de materiais, metodologias e treinamentos atualizados. O Escritório Nacional de Auditoria da Finlândia adotou estratégia preventiva, integrando considerações de sustentabilidade desde o planejamento para garantir que a perspectiva climática permeie toda análise institucional. O Gabinete de Auditoria da Tailândia investiu em parcerias com universidades e programas de capacitação especializados, reconhecendo que a complexidade climática demanda novas competências (Working Group on Environmental Auditing [WGEA], 2022).

Diante do alerta do Painel Intergovernamental sobre Mudança do Clima (IPCC, 2022), segundo o qual a janela para adaptação está “se fechando rapidamente”, com riscos crescentes para os sistemas humanos e naturais, a International Organization of Supreme Audit Institutions (INTOSAI), por meio de sua Iniciativa de Desenvolvimento (IDI) e em parceria com o Grupo de Trabalho sobre Auditoria Ambiental (WGEA), lançou o projeto “Auditoria Cooperativa sobre Ações de Adaptação às Mudanças Climáticas”. A iniciativa oferece apoio a 48 Entidades de Fiscalização Superiores (EFS) em diferentes regiões da INTOSAI, fortalecendo sua capacidade de responder de forma eficaz aos desafios da adaptação climá-

tica. O objetivo é não apenas promover auditorias de alta qualidade, mas também estimular as EFS a incorporar considerações sobre impacto em todas as etapas do processo de auditoria. Além disso, o modelo proposto incentiva o engajamento ativo das EFS com as principais partes interessadas, ampliando o potencial de impacto e reforçando o valor das auditorias (INTOSAI Development Initiative, 2024).

No Brasil, já existem iniciativas que ilustram o potencial do controle na agenda climática. O Tribunal de Contas da União (TCU) tem realizado trabalhos mais integrados, a exemplo da auditoria, que teve como objetivo avaliar a governança instituída em âmbito federal para o enfrentamento da crise climática e os mecanismos de gestão dos recursos financeiros destinados ao tema. O trabalho apontou falhas de coordenação e lacunas de transparência sobre recursos, inclusive fundos internacionais (Acórdão nº 2.201 Plenário, TCU, 2024).

Além disso, o Tribunal liderou, no âmbito da INTOSAI, o desenvolvimento da ferramenta Climate Scanner, cujo objetivo é avaliar, em nível global, as ações governamentais de enfrentamento das mudanças climáticas nas áreas de financiamento, governança e políticas públicas, mediante iniciativa coordenada junto às instituições superiores de controle de mais de cem países. Como parte deste projeto global, o TCU desenvolveu a aplicação nacional Painel Clima Brasil, trazendo a metodologia adaptada do Climate Scanner para avaliar as ações climáticas nos três níveis de governo brasileiro: federal, estadual e municipal.

A Controladoria-Geral da União (CGU), órgão de controle interno do Poder Executivo Federal, que historicamente atuava de forma setorial nas políticas ambientais, vem dando passos iniciais para adotar uma abordagem mais transversal, de modo a promover a coerência climática. O Relatório Integrado: Mudanças Climáticas (CGU, 2024a) apresentou diagnósticos sobre suas atividades e delineou um planejamento voltado aos desafios do enfrentamento da crise climática, tendo como diretriz o fortalecimento da integração entre suas áreas internas.

Nesse contexto, destaca-se a auditoria voltada à avaliação da adequação das estruturas de governança da Política Nacional de Proteção e Defesa Civil (PNPDEC). O objetivo da avaliação foi: (i) analisar a adequabilidade das estruturas de governança da política e do processo de alocação de recursos orçamentários para medidas de prevenção; (ii) identificar em que medida as obras de prevenção concluídas foram planejadas e executadas de forma aderente

às finalidades e aos objetivos da política pública, visando mitigar os riscos de desastres e reduzir vulnerabilidades; e (iii) verificar o grau de integração e aderência da PNPDEC com a agenda climática, considerando a atuação da Sedec no contexto do Plano Nacional de Adaptação à Mudança do Clima (PNA) e a incorporação do risco climático nas ações de prevenção de desastres (CGU, 2024b).

Cabe destacar metodologias consolidadas que já oferecem instrumentos práticos para serem aplicados pelos órgãos de controle. O Policy Coherence Audit Framework da INTOSAI, desenvolvido em parceria com o Departamento de Assuntos Econômicos e Sociais da ONU, oferece orientação testada para examinar alinhamento entre políticas, estruturas de governança e alocação de recursos. Ferramentas como DFOG (Duplicidade, Fragmentação, Sobreposição e Lacunas), aprimorada pelo TCU e SDG Synergies, do Instituto de Meio Ambiente de Estocolmo, permitem mapear sistematicamente incoerências e quantificar impactos cruzados entre diferentes objetivos (INTOSAI Development Initiative & United Nations Department of Economic and Social Affairs, 2024; WGEA, 2022).

Outras organizações internacionais também desenvolveram metodologias complementares. A OECD (2021) propõe uma matriz de análise onde cada política é avaliada em termos de contribuição positiva, neutra ou negativa para metas climáticas — abordagem aplicável a planos nacionais de desenvolvimento, orçamentos, subsídios e políticas regulatórias. Por sua vez, o Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento (United Nations Development Programme [UNDP]), por meio do guia Climate Public Expenditure and Institutional Review (CPEIR), oferece metodologia específica para verificar a coerência entre instituições, marcos legais, alocação orçamentária e metas de redução de emissões (UNDP, 2015).

Essas experiências demonstram que metodologias consolidadas e ferramentas inovadoras já oferecem às instituições de controle meios eficazes para avaliar a coerência das políticas climáticas. Nesse contexto, o orçamento verde apresenta-se como uma possibilidade prática promissora, pois fornece ferramentas objetivas para examinar a coerência das políticas públicas de forma integrada, abrangendo todos os setores governamentais e não apenas as ações explicitamente vinculadas ao campo ambiental. Ao adotar essas práticas, os órgãos de controle podem fortalecer sua capacidade de avaliar de maneira mais ampla a consistência entre políticas, recursos e resultados climáticos. As experiências e metodologias

relacionadas ao orçamento verde serão detalhadas na próxima seção.

4. O Orçamento verde como ferramenta de coerência

4.1. Fundamentos do orçamento verde e metodologias de implementação

As contradições da governança climática tornam-se visíveis quando observadas sob a ótica do orçamento público. Enquanto compromissos internacionais e discursos oficiais podem ocultar incoerências, a alocação de recursos escancara as reais prioridades dos governos. É no campo fiscal que o descompasso entre intenção e ação se manifesta com maior nitidez: subsídios aos combustíveis fósseis continuam sendo mantidos, enquanto iniciativas voltadas à transição energética e à promoção de fontes renováveis seguem sistematicamente subfinanciadas.

Essa dissonância decorre, em grande parte, da subestimação dos riscos climáticos, especialmente de suas implicações econômicas e financeiras. Como destacam DeFries *et al.* (2019) e Newman e Noy (2023), os modelos utilizados nas avaliações fiscais tradicionais ignoram descontinuidades climáticas e pontos de inflexão sistêmicos. Consequentemente, essas projeções míopes falham em quantificar adequadamente os custos reais da inação climática, perpetuando ciclos de investimentos públicos estruturalmente incompatíveis com cenários de aquecimento global, a exemplo de projetos de infraestrutura que tendem à obsolescência prematura diante das demandas de descarbonização.

Dessa forma, torna-se necessária a criação de ferramentas orçamentárias que incluam sistematicamente a questão climática no processo fiscal. O orçamento público sempre foi um instrumento central de transformação estatal. Ao longo da história, moldou o alcance e o conteúdo das políticas públicas, financiando desde guerras e grandes obras até sistemas de proteção social. Hoje, essa ferramenta adquire novo protagonismo ao ser mobilizada como vetor de resposta às mudanças climáticas. Trata-se de uma via de mão dupla: de um lado, as finanças públicas são diretamente impactadas pelos custos da adaptação e pelos prejuízos associados a eventos extremos; de outro, as decisões fiscais, por meio de subsídios, investimentos e incentivos tributários, moldam as trajetórias climáticas dos países (Wilkinson *et al.*, 2008; Petrie, 2021).

Nesse cenário, o processo orçamentário revela seu potencial único como instrumento de coerência política. Como afirmam Bouckaert *et al.* (2010), “o processo orçamentário oferece um conjunto poderoso de instrumentos de coerência” por três razões principais: primeiro, sua universalidade, já que todo setor governamental inevitavelmente passa pelo crivo orçamentário; segundo, sua periodicidade, pois permite reavaliar ciclicamente a estratégia de governo e ajustar rumos; terceiro, sua centralidade política, visto que exerce papel determinante na definição e monitoramento das prioridades públicas.

Reconhecendo essas potencialidades, o conceito de orçamento verde surgiu como resposta institucional ao desafio da coerência climática. Não se trata de criar um sistema paralelo ou adicionar mais uma camada burocrática, mas de integrar sistematicamente objetivos ambientais a todas as etapas do ciclo orçamentário, promovendo alinhamento entre decisões de alocação de recursos e metas climáticas e de sustentabilidade (Blazey & Lelong, 2022). Como define Caperchione (2024), o orçamento verde busca tornar explícitas as conexões entre escolhas fiscais e seus impactos ambientais, transformando considerações climáticas de fatores externos em elementos centrais do processo decisório.

A força dessa abordagem reside em sua capacidade de reconciliar objetivos aparentemente conflitantes. Ao permitir que metas ambientais sejam priorizadas de forma integrada com objetivos econômicos e sociais, o orçamento verde contribui para a alocação mais eficiente dos recursos públicos, aumenta a transparência fiscal e estimula governança mais coesa entre diferentes esferas e setores do governo (Pojar, 2023; Petrie, 2021). Em essência, ele transforma intenções climáticas abstratas em ações orçamentárias concretas e mensuráveis, criando uma linguagem comum que permite o diálogo entre ministérios da fazenda, meio ambiente e setoriais.

Esse reconhecimento tem ganhado força internacionalmente. Instituições como o Banco Mundial e o Banco Interamericano de Desenvolvimento (BID) têm impulsionado a adoção do orçamento verde por meio de apoio técnico, elaboração de metodologias e capacitação dos países. O Banco Mundial (2021) afirma, inclusive, que o orçamento verde deixou de ser uma proposta marginal para tornar-se elemento central da gestão fiscal responsável. O BID, por sua vez, tem colaborado com o governo brasileiro, especialmente em nível federal, para incorporar transversalidade ambiental no PPA e nos Orçamentos Anuais (MPO, 2025).

Desde 2017, a Colaboração de Paris da OECD sobre Orçamento apoia os países na criação e implementação de ferramentas novas e inovadoras para melhorar o alinhamento dos processos de despesas e receitas nacionais com as metas climáticas e ambientais (Blazey & Lelong, 2022). A organização recentemente incluiu a implementação do Orçamento Verde como uma das práticas necessárias do “Quadro estrutural de Governança para a Transição Verde” para compreender o estado geral da governança verde dos países do bloco, especialmente no que se refere ao desenvolvimento de práticas dentro das instituições públicas para garantir a concepção e implementação de políticas de mudança climática (OECD, 2025a).

O Quadro Estrutural da OECD para o Orçamento Verde tem orientado países na adoção sistemática de práticas de orçamento verde (Blazey & Lelong, 2022). Em 2022, dois terços dos países da OECD já haviam implementado mecanismos de orçamento verde (OECD, 2024b). Esse framework estabelece quatro pilares:

- **Pilar 1 - Arranjos Institucionais:** estabelece o marco geral que habilita os ministérios das finanças e os ministérios setoriais a desenvolverem e implementarem práticas de orçamento verde, reconhecendo que sem estrutura organizacional adequada, mesmo as melhores ferramentas falharão.
- **Pilar 2 - Métodos e Ferramentas:** compreende o arsenal analítico necessário, incluindo a rotulagem verde do orçamento, precificação de carbono, análise de gastos tributários ambientais, avaliações de impacto climático, revisões de gastos verdes e integração de perspectivas ambientais às projeções macrofiscais.
- **Pilar 3 - Accountability e Transparência:** integra mudanças climáticas aos mecanismos de supervisão orçamentária, estabelecendo que conselhos fiscais, escritórios de auditoria e comissões ambientais devem monitorar não apenas a execução financeira, mas o impacto real das políticas climáticas nos gastos públicos.
- **Pilar 4 - Ambiente Favorável:** identifica as adaptações culturais e técnicas necessárias para integrar considerações climáticas aos arranjos orçamentários existentes, reconhecendo que a mudança institucional requer mais do que novas regras.

Nesse modelo, instituições de controle ocupam papel estratégico, sobretudo no Pilar 3, ao assegurar a integridade das informações e avaliarem a consistência dos dados. Embora possam contribuir em todos os pilares, essas instituições têm o poten-

cial para catalisar avanços por meio da aplicação de metodologias como a rotulagem de despesas, revelando contradições e promovendo maior coerência fiscal e climática.

A Rotulagem do Orçamento Verde — ou Green budget tagging — é uma das principais ferramentas nesse esforço. Ela permite identificar, rastrear e classificar receitas e despesas públicas segundo seus impactos ambientais, mesmo que esses efeitos não sejam o objetivo principal da ação (OECD, 2021; Pizarro et al., 2021).

É importante notar que a prática de rotular orçamentos para acompanhamento de temas transversais não é inovação recente. Como documentam Bain et al. (2019) e Pizarro et al. (2022), marcações orçamentárias têm sido utilizadas há décadas para monitorar gastos voltados à redução da pobreza e à promoção da equidade de gênero em diversos contextos internacionais. A aplicação específica para políticas climáticas, embora mais recente, beneficia-se dessa experiência acumulada, ao adaptar metodologias testadas ao desafio particular das mudanças climáticas.

Diversas metodologias internacionais têm sido testadas. Pizarro et al. (2022), por exemplo, propuseram um modelo adaptado à América Latina e Caribe, com base na Classificação Funcional do Orçamento (COFOG) e alinhado aos padrões da ONU e do Fundo Monetário Internacional. Essa abordagem, aplicada com êxito na Costa Rica e na República Dominicana, tornou-se referência regional. Outro exemplo são os Marcadores do Rio da OECD, que categorizam gastos conforme seu grau de contribuição climática e influenciaram metodologias como a da Comissão Europeia (Pizarro et al., 2022).

O guia CPEIR, desenvolvido pelo UNDP (2015), combina análises qualitativas e quantitativas sobre integração climática nas finanças públicas (Bain et al., 2019; Pizarro et al., 2022). Desde 2010, já foi aplicada em mais de vinte países, com adaptações locais (Delgado et al., 2021). Outro destaque é a taxonomia da União Europeia, lançada em 2020, que classifica atividades econômicas sustentáveis segundo critérios rigorosos e passou a ser usada também por governos (Petrie, 2021).

4.2. Transparência e etiquetagem dos gastos climáticos no orçamento brasileiro

No Brasil, o TCU concluiu que a baixa transparência dos gastos climáticos decorre da ausência de metodologia para marcar e dimensionar essas despesas no orçamento (TCU, 2024). O Tribunal identi-

ficou uma iniciativa em andamento para suprir essa lacuna e, no Acórdão nº 2.201/2024 – Plenário, recomendou ao Ministério do Planejamento e Orçamento desenvolver e implementar marcadores de gastos climáticos — abrangendo impactos positivos e negativos — e criar um painel eletrônico para divulgação da execução orçamentária.

Em 2025, verificou-se um avanço significativo no tema com a adoção da etiquetagem de gastos no orçamento público. A iniciativa associa programações orçamentárias a cinco Agendas Transversais, incluindo a Ambiental, por meio de marcadores gerenciais inseridos no Sistema Integrado de Planejamento e Orçamento (SIOP) — ferramenta estratégica do governo federal. Conforme detalhado na “Nota Metodológica sobre Agendas Transversais e Multissetoriais no PLOA 2024” (MPO, 2025), o processo envolve: identificação de palavras-chave com base em literatura e consulta a órgãos setoriais; seleção de ações compatíveis no SIOP; classificação das despesas como exclusivas ou não exclusivas; validação pelos órgãos responsáveis; e por fim a consolidação das informações em demonstrativo oficial. No caso da Agenda Ambiental, incluem-se as ações relacionadas a políticas públicas que visam o enfrentamento da degradação ambiental e das mudanças climáticas e/ou que têm como um de seus objetivos o enfrentamento da degradação ambiental e das mudanças climáticas.

Apesar dos avanços, o sistema brasileiro de etiquetagem de gastos ainda apresenta limitações importantes. A mais significativa é a ausência de um mapeamento dos efeitos indiretos, positivos ou negativos, das despesas públicas sobre os objetivos ambientais ou climáticos. Segundo Pizarro et al. (2022), muitas ações governamentais, mesmo sem finalidade ambiental explícita, podem gerar impactos relevantes sobre o clima e, por isso, também deveriam ser monitoradas. Além disso, conforme aponta a OECD (2021), a maioria dos países, de fato, não identifica no orçamento os gastos que contribuem negativamente para os objetivos climáticos, o que dificulta uma avaliação realista do progresso e compromete decisões mais equilibradas sobre a alocação de recursos.

Outro ponto crítico é a falta de distinção clara entre despesas voltadas à mitigação e à adaptação climática. O Acordo de Paris exige que os países reduzam investimentos prejudiciais ao clima, e isso só é possível se tais fluxos forem identificados e tornados transparentes. Como destaca o Banco Mundial (2021), evidenciar essas informações é essencial

para fomentar o debate público e orientar escolhas mais alinhadas com os compromissos climáticos.

4.3. O papel das instituições de controle na efetivação do orçamento verde

Para instituições de controle, o orçamento verde oferece uma porta de entrada prática para mensurar coerência climática por meio de dados objetivos e comparáveis. Além de aplicarem ferramentas de rastreamento climático, podem validar os dados já produzidos pelo Executivo e colaborar no aperfeiçoamento metodológico. Sua atuação é chave para garantir transparência, confiabilidade e coerência na gestão fiscal e nas políticas públicas ambientais.

Como exemplo prático do cenário internacional, o Escritório do Auditor Geral do Canadá revelou, em auditorias de 2019, como subsídios aos combustíveis fósseis não apenas contradiziam objetivos climáticos, mas favoreciam o consumo excessivo e desestimulavam a transição energética. Mais preocupante: identificou-se que o governo priorizava sistematicamente critérios econômicos em detrimento de aspectos socioambientais, contrariando os princípios integrados da Agenda 2030 (WGEA, 2022).

O Tribunal de Contas Europeu contribuiu com uma revelação igualmente impactante em 2021. Sua auditoria demonstrou que a Comissão Europeia sobreavaliou despesas climáticas em pelo menos 72 bilhões de euros – mais de 80% provenientes de financiamento agrícola incorretamente classificado. Esta descoberta expôs como aproximadamente 13% do orçamento da União Europeia para 2014-2020 foi categorizado erroneamente como ação climática (Tribunal de Contas Europeu, 2022).

Em que pese o orçamento verde não constitua panaceia para todos os desafios da governança climática, ele representa um passo fundamental para tornar visíveis e mensuráveis as contradições que hoje paralisam a ação efetiva. Ao iluminar como recursos públicos perpetuam ou transformam a economia intensiva em carbono, cria condições para debate democrático informado e correções de rota baseadas em evidências. Em última análise, transforma a coerência climática de aspiração retórica em critério operacional de gestão pública.

5. Conclusão

Este artigo demonstrou que a coerência das políticas na governança climática depende de superar barreiras estruturais, dinâmicas políticas e limitações institucionais que, no Brasil, se expressam em fragmentação federativa, influência de grupos incumbentes e ausência de mecanismos robustos de monitoramento e transparência. Discutiu-se como soluções propostas pela literatura oferecem caminhos promissores, mas exigem liderança política, participação social e *accountability* para gerar resultados efetivos.

A contribuição central desta análise reside em identificar nas instituições de controle público atores únicos para catalisar mudanças. Sua posição transversal permite diagnósticos sistêmicos, sua legitimidade técnica confere autoridade às recomendações, e seu mandato de responsabilização cria incentivos concretos para correções de rota. Esta é uma proposta comprometida com a viabilidade e a efetividade, e reconhece limitações operacionais críticas relacionadas à dependência informacional dos órgãos auditados, necessidade de capacitação técnica especializada e resistência político-administrativa esperada.

No campo do controle, tanto o TCU quanto a CGU têm assumido um papel relevante na agenda climática. As iniciativas reforçam a capacidade das instituições de controle de produzir diagnósticos sistêmicos, induzir maior *accountability* e apoiar a coerência das políticas públicas, ainda que a transição para práticas mais integradas e efetivas ocorra de forma gradual e com limitações.

Sob a perspectiva da gestão, a implementação da etiquetagem de despesas públicas nas Agendas Transversais representa um marco relevante para ampliar a transparência orçamentária. Essa metodologia, baseada em marcadores gerenciais, permite associar programações orçamentárias a objetivos ambientais e climáticos, criando uma base institucional para monitoramento. Apesar de avanços significativos, persistem limitações, como a falta de distinção entre mitigação e adaptação e a ausência de mapeamento dos efeitos indiretos das despesas, o que indica a necessidade de aprimoramentos metodológicos para que a ferramenta se torne efetivamente capaz de orientar escolhas mais alinhadas aos compromissos climáticos.

Esse panorama reforça o paradoxo de instituições que, apesar de ocuparem posição privilegiada para induzir coerência e *accountability*, ainda não exploram plenamente esse potencial. A ausência de metodologias robustas para medir coerência climática, somada às dificuldades de mensurar impactos indiretos e cumulativos das políticas públicas, limita a transformação de diagnósticos em mudanças estruturais. Nesse sentido, a aplicação das ferramentas do orçamento verde surge como um excelente ponto de partida, tendo em vista que ao rastrear receitas e despesas públicas com impactos ambientais, permite tornar visíveis contradições hoje ocultas, gerar dados objetivos e estabelecer uma base prática para mensurar a coerência entre discurso e alocação de recursos.

Ressalta-se que este estudo apresenta limitações devido ao seu caráter exploratório e teórico, sem avaliação empírica direta da atuação dos órgãos de controle brasileiros. Pesquisas futuras poderiam suprir essa lacuna por meio de estudos de caso sobre tribunais de contas estaduais e municipais, análises quantitativas dos recursos identificados

pela etiquetagem ambiental no orçamento federal e avaliações da efetividade de instrumentos como a Agenda Transversal Ambiental do PPA. Uma agenda promissora inclui ainda a investigação de como metodologias de orçamento verde podem ser adaptadas ao sistema federativo brasileiro, a realização de estudos comparativos sobre métodos de rotulagem orçamentária e o desenvolvimento de protocolos de auditoria climática ajustados ao contexto nacional.

A urgência climática não permite que o Brasil mantenha indefinidamente a distância entre compromissos assumidos e escolhas orçamentárias. Instituições de controle, equipadas com metodologias adequadas e coordenação institucional, podem transformar essa distância de problema crônico em oportunidade de fortalecimento da governança climática. A coerência climática deixará de ser aspiração retórica quando se tornar critério operacional de avaliação institucional, desde que as instituições de controle superem a tentação de permanecer em análises setoriais e abracem a complexidade sistêmica que a crise climática demanda.

6. Referências

- Adelle, C., & Russel, D. (2013). Climate policy integration: A case of déjà vu?. *Environmental policy and governance*, 23(1), 1-12. <https://doi.org/10.1002/et.1601>
- Bain, N., Nguyen, L., & Baboyan, K. (2019). *Climate Change: Knowing What You Spend – A guidance note for governments to track climate finance in their budgets* (Technical Note Series). United Nations Development Programme. <https://www.undp.org/sites/g/files/zskgk326/files/publications/RBAP-DG-2019-Climate-Budget-Tagging-Guidance-Note.pdf>
- Banco Mundial. (2021). *Climate change budget tagging: A review of international experience*. Equitable Growth, Finance and Institutions Insight – Governance. <http://hdl.handle.net/10986/35174>
- Blazey, A., & Lelong, M. (2022). Green budgeting: A way forward. *OECD Journal on Budgeting*, 22(2), 1–18. <https://doi.org/10.1787/dc7ac5a7-en>
- Bouckaert, G., Peters, B. G., & Verhoest, K. (2010). *The coordination of public sector organizations*. Palgrave Macmillan. <https://doi.org/10.1057/9780230275256>
- Capelari, M. G. M., Araújo, S. M. V. G., Calmon, P. C. D. P., & Borinelli, B. (2020). Large-scale environmental policy change: analysis of the Brazilian reality. *Revista de Administração Pública*, 54(6), 1691-1710. <https://doi.org/10.1590/0034-761220190445x>
- Caperchione, E. (2024). Green Budgeting. In *Public Sector Financial Management for Sustainability and SDGs in Europe* (pp. 27-43). Cham: Springer Nature Switzerland. https://doi.org/10.1007/978-3-031-55135-2_3
- Cavalcante, A. F. (2025). Desafios da governança climática no Brasil: O plano clima é a solução? *Observatório de la Economía Latinoamericana*, 23(3), e9269. <https://doi.org/10.55905/oelv23n3-065>
- Controladoria-Geral da União [CGU]. (2024a). *Relatório integrado: Mudanças climáticas*. <https://www.gov.br/cgu/pt-br/centrais-de-conteudo/publicacoes/arquivos/relatorio-mudancas-climaticas.pdf>
- Controladoria-Geral da União [CGU]. (2024b). *Relatório de auditoria: Prevenção de desastres no âmbito da Política Nacional de Proteção e Defesa Civil – PNPDEC*. CGU. <https://ecgu.cgu.gov.br/relatorio/1413822>
- DeFries, R., Edenhofer, O., Halliday, A., Heal, G., Lenton, T., Puma, M., Rising, J., Rockström, J., Ruane, A., Schellnhuber, H., Stainforth, D., Stern, N., Tedesco, M., & Ward, B. (2019). *The missing economic risks in assessments of climate change impacts*. Grantham Research Institute on Climate Change and the Environment. <https://doi.org/10.7916/d8-6f8h-md45>

- Delgado, R., Eguino, H., & Lopes, A. (2021). *Política fiscal y cambio climático: experiencias recientes de los ministerios de finanzas de América Latina y el Caribe* (R. Delgado, H. Eguino, & A. Lopes, Eds.). Inter-American Development Bank. <https://doi.org/10.18235/0003376>
- Fopa Tchinda, A., & Talbot, D. (2024). Barriers and enablers of environmental policy coherence: A systematic review. *Environmental Policy and Governance*, 34(1), 77-92. <https://doi.org/10.1002/eet.2057>
- Gaska, J. (2021). *SDG indicators as an input-output system: A novel approach to utilize interlinkages between SDG indicators for impact assessment and projections* (E/ESCWA/CL3.SEP/2021/TP.5). United Nations Economic and Social Commission for Western Asia (ESCWA). <https://www.unescwa.org/sites/default/files/pubs/pdf/sdg-indicators-input-output-system-english.pdf>
- Giddens, A. (2009). *The politics of climate change*. Polity Press.
- Guerrero, O. A., & Castañeda, G. (2021). Quantifying the coherence of development policy priorities. *Development Policy Review*, 39(2), 155-180. <https://doi.org/10.1111/dpr.12498>
- Gupta, A., & Mason, M. (2016). Disclosing or obscuring? The politics of transparency in global climate governance. *Current Opinion in Environmental Sustainability*, 18, 82-90. <https://doi.org/10.1016/j.cosust.2015.11.004>
- Gupta, A., & van Asselt, H. (2019). Transparency in multi-lateral climate politics: Furthering (or distracting from) accountability? *Regulation & Governance*, 13(1), 18-34. <https://doi.org/10.1111/rego.12159>
- Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística [IBGE]. (2024, outubro 30). *Estatísticas do Meio Ambiente e de Mudanças Climáticas: recomendações e iniciativas*. IBGE. <https://biblioteca.ibge.gov.br/index.php/biblioteca-catalogo?view=detalhes&id=2102129>
- Intergovernmental Panel on Climate Change [IPCC]. (2022). *Climate Change 2022: Impacts, adaptation, and vulnerability. Contribution of Working Group II to the Sixth Assessment Report of the Intergovernmental Panel on Climate Change* (H.-O. Pörtner, D.C. Roberts, M. Tignor, E.S. Poloczanska, K. Mintenbeck, A. Alegria, ... & B. Rama, Eds.). Cambridge University Press. <https://doi.org/10.1017/9781009325844.001>
- INTOSAI Development Initiative. (2024). *A global cooperation for holding governments to account in climate change adaptation actions*. INTOSAI Journal. <https://intosaijournal.org/journal-entry/a-global-cooperation-for-holding-governments-to-account-in-climate-change-adaptation-actions/>
- INTOSAI Development Initiative, & United Nations Department of Economic and Social Affairs. (2024). *Examining policy coherence in the implementation of the SDGs: An audit framework for Supreme Audit Institutions – Pilot version 2024*. IDI & UN DESA. <https://www.idi.no/component/sppagebuilder/page/661?Itemid=>
- Jannuzzi, P. M. (2021). Economia política e avaliação em políticas públicas no Brasil pós-2014. *Cadernos Saúde Coletiva*, 29(spe). <https://doi.org/10.1590/1414-462X202199010366>
- Jordan, A., & Lenschow, A. (2010). Environmental policy integration: A state of the art review. *Environmental Policy and Governance*, 20(3), 147-158. <https://doi.org/10.1002/eet.539>
- Le Blanc, D. (2025). *The important contribution of Supreme Audit Institutions to SDG implementation, follow up and review* (Policy Brief No 175). United Nations Department of Economic and Social Affairs. <https://desapublications.un.org/file/21168/download>
- Lopes, K. F. P., & Carvalho, D. W. (2025). Governança climática no Brasil: Políticas públicas e gestão integrada de riscos. In L. Magnoni Júnior et al. (Eds.), *Do local ao global: Mudanças climáticas e gestão de risco de desastres* (pp. 646-651). Centro Paula Souza. https://www.agbbauru.org.br/publicacoes/DLAG2025/DLAG_1ed-2025-22.pdf
- Mariano, J., Coelho-Junior, M. G., Dominguez, M., Aimbinder, O., Chaves, R., Oliveira, V., Carvalho, D. M., & Morgado, R. (2024). *Dados Abertos e Combate a Crimes Ambientais*. Transparência Internacional - Brasil. <https://transparenciainternacional.org.br/publicacoes/dados-abertos-e-crimes-ambientais/>
- Mattei, G., Grossi, G., & Guthrie, J. (2021). Exploring past, present and future trends in public sector auditing research: A literature review. *Meditari Accountancy Research*, 29(7), 94-134. <https://doi.org/10.1108/MEDAR-09-2020-1008>
- May, P. J., Sapotichne, J., & Workman, S. (2006). Policy coherence and policy domains. *Policy Studies Journal*, 34(3), 381-403. <https://doi.org/10.1111/j.1541-0072.2006.00178.x>
- Mendes, V., & Viola, E. (2023). *Interest Groups in Brazilian Climate Policy: An Analysis of the Agricultural and Energy Sectors*. *Brazilian Political Science Review*, 17(3), Article e0007. <https://doi.org/10.1590/1981-3821202300030006>
- Mickwitz, P., Aix, F., Beck, S., Carss, D., Ferrand, N., Görg, C., ... & van Bommel, S. (2009). *Climate policy integration, coherence and governance*. Partnership for European Environmental Research. https://pure.au.dk/ws/portalfiles/portal/56076592/PEER_Report2.pdf

- Ministério do Planejamento e Orçamento [MPO]. (2024). *Agenda Transversal Ambiental do Plano Plurianual 2024-2027*. Brasília: Ministério do Planejamento e Orçamento. <https://www.gov.br/planejamento/pt-br/assuntos/noticias/2024/fevereiro/relatorio-sintetiza-a-importancia-e-o-grau-de-transversalidade-da-agenda-ambiental-no-ppa-2024-2027/agente-transversal-meio-ambiente.pdf>
- Ministério do Planejamento e Orçamento [MPO]. (2025). *Transversalidade de meio ambiente, no plano e no orçamento: Guia prático para gestoras e gestores públicos* (70p.). Subsecretaria de Temas Transversais/SOF/MPO. Com a cooperação do Banco Interamericano de Desenvolvimento e da Fundação Tide Setubal. <https://www.gov.br/planejamento/pt-br/assuntos/orcamento/paginas/guia-4-meioambiente-3jun.pdf>
- Newman, R., & Noy, I. (2023). The global costs of extreme weather that are attributable to climate change. *Nature Communications*, 14, 6103. <https://doi.org/10.1038/s41467-023-41888-1>
- Niemenmaa, V. (2025). Debate: Auditing policy coherence—insights from the environmental audit community. *Public Money & Management*, 1–2. <https://doi.org/10.1080/09540962.2025.2489719>
- Nilsson, M., Zamparutti, T., Petersen, J. E., Nykvist, B., Rudberg, P., & McGuinn, J. (2012). Understanding policy coherence: Analytical framework and examples of sector-environment policy interactions in the EU. *Environmental Policy and Governance*, 22(6), 395-423. <https://doi.org/10.1002/eet.1589>
- Organisation for Economic Co-operation and Development [OECD]. (2021). *Green budget tagging: Introductory Guidance & Principles*, OECD Publishing, Paris, <https://doi.org/10.1787/fe7bfcc4-en>
- Organisation for Economic Co-operation and Development [OECD]. (2023). *Driving Policy Coherence for Sustainable Development: Accelerating Progress on the SDGs*, OECD Publishing. <https://doi.org/10.1787/a6cb4aa1-en>
- Organisation for Economic Co-operation and Development [OECD]. (2024a). *Unleashing Policy Coherence to Achieve the SDGs: An Assessment of Governance Mechanisms*, OECD Publishing, Paris, <https://doi.org/10.1787/a1c8dbf8-en>
- Organisation for Economic Co-operation and Development [OECD]. (2024b). *Green Budgeting in OECD Countries 2024*. OECD Publishing. <https://doi.org/10.1787/9aea61f0-en>
- Organisation for Economic Co-operation and Development [OECD]. (2025a). *Government at a glance 2025*. OECD Publishing. <https://doi.org/10.1787/0efd0bcd-en>
- Organisation for Economic Co-operation and Development. (2025b). *The carbon footprint of everything* (Net Zero+ Policy Papers n° 6). OECD Publishing. <https://doi.org/10.1787/ae22f8e8-en>
- Ochs, A., Indriunaite, L., & Engstroem, S. (2020). *Towards policy coherence: An assessment of tools linking the climate, environment and sustainable development agendas*. Deutsche Gesellschaft für Internationale Zusammenarbeit (GIZ) GmbH. https://sdghelpdesk.unescap.org/sites/default/files/2020-03/Towards%20policy%20coherence_270220_Web_2.pdf
- Petrie, M. (2021). *Environmental governance and greening fiscal policy: Government accountability for environmental stewardship*. Palgrave Macmillan. <https://doi.org/10.1007/978-3-030-83796-9>
- Pizarro, R., Delgado, R., Eguino, H., & Pereira, A. L. (2021). *Climate Change Public Budget Tagging: Conventions across Financial and Environmental Classification Systems*. Inter-American Development Bank <https://doi.org/10.18235/0003021>
- Pizarro, R., Delgado, R., Eguino, H., Pimenta, C., & Lopes, A. (2022). *A conceptual framework for the classification of government spending on climate change*. <https://doi.org/http://dx.doi.org/10.18235/0004449>
- Pojar, S. (2023). How Green Budgeting is Embedded in National Budget Processes. *European Economy Discussion Papers*. <https://doi.org/10.2765/285408>
- Righettini, M. S., & Lizzi, R. (2022). How scholars break down “policy coherence”: The impact of sustainable development global agendas on academic literature. *Environmental Policy and Governance*, 32(2), 98-109. <https://doi.org/10.1002/eet.1966>
- Senado Federal. (2019). *Avaliação da Política Nacional sobre Mudança do Clima*. Senado Federal. <https://legis.senado.leg.br/sdleg-getter/documento?dm=8052352>
- Tribunal de Contas da União [TCU]. (2024, outubro 16). *Acórdão nº 2.201/2024 Plenário*. <https://pesquisa.apps.tcu.gov.br/doc/acordao-completo/2201/2024/Plen%C3%A1rio>
- Tribunal de Contas Europeu. (2022). *Relatório Especial 09/2022: Despesas relativas ao clima no orçamento da UE para 2014-2020: Os números são inferiores ao comunicado*. <https://op.europa.eu/webpub/eca/special-reports/climate-mainstreaming-09-2022/pt/>
- United Nations Development Programme [UNDP]. (2015). *Climate public expenditure and institutional review (CPEIR) guide*. UNDP. https://files.acquia.undp.org/public/migration/asia_pacific_rbap/RBAP-DG-2015-CPEIR-Methodological-Guidebook.pdf
- Working Group on Environmental Auditing [WGEA]. (2022). *Auditing sustainable development goals: Key principles and tools on policy coherence and multi-stakeholder engagement for supreme audit institutions*. INTOSAI Working Group on Environmental Auditing. https://wgea.org/media/auzf4emi/wgea-wp5_sustainabledevelopmentgoals_2022.pdf
- Wilkinson, D., Benson, D., & Jordan, A. (2008). Green budgeting. In *Innovation in Environmental Policy?* (pp. 70-92). Edward Elgar Publishing. <https://doi.org/10.4337/9781848445062.00016>



Juliana Fernandes Guimarães

julifg@gmail.com

ORCID: <https://orcid.org/0009-0008-2441-7800>

Instituto Universitário de Lisboa (ISCTE), Lisboa, Portugal.

Juliana Fernandes Guimarães é Auditora Federal de Finanças e Controle na Controladoria-Geral da União (CGU) e Mestranda em Políticas Públicas no Instituto Universitário de Lisboa (ISCTE) em Portugal. Seus interesses de pesquisa incluem orçamento verde, governança climática, e auditoria pública em políticas climáticas.